

SZÉNÁSI ÉVA

## Föderalizmus és Európai Unió

ALKALMAZOTT HUMÁNTUDOMÁNYI INTÉZET

*föderáció és értelmezési lehetőségei, föderatív elvek és koncepciók, az Európai Unió lehetséges politikai formái, viták és elképzelések*

### Föderációk reneszánsza vagy bukása?

Általában elmondható, hogy a föderalizmus témájának előtérbe kerülése napjainkban szorosan összefügg az Európai Unió jövőjével, a politikai integráció lehetséges útjaival és formáival kapcsolatos vitákkal. Ezen túlmenően azonban, ha tágabb értelemben vizsgáljuk a kérdést, akkor azt tapasztaljuk, hogy a föderatív megoldások iránti megnövekedett érdeklődés hosszabb múltra, a második világháborút követő évekre nyúlik vissza, és összefügg a gyarmatbirodalmak felbomlásával, a gyarmatok felszabadulásával és a volt gyarmati országok (sikeres vagy kevésbé sikeres) föderatív kísérleteivel.

A téma egyik kitűnő ismerője, Daniel Elazar szerint általában válságok, „a modern és posztmodern korok közötti váltás krízishelyzetében” kerül előtérbe a föderáció és válik politikai megoldási tényezővé.<sup>1</sup> Ugyanakkor a kis közösségek részéről is fokozott igény mutatkozik arra, hogy egy nagyobb politikai rendszer keretein belül meghatározzák önmagukat, definiálják kulturális különbségüket. A föderalizmus ugyanis olyan lehetőségként jelenik meg, amely működési elvei és struktúrája révén megoldást jelenthet a kérdésekre is. Vagyis ideális esetben a jól működő föderatív állammodell az ún. „etnic revival” időszakában megfelel a multikulturális társadalmak problémái megoldásának, amennyiben alkalmas vallási, etnikai, nyelvi tradícióinak megőrzésére, illetve arra, hogy a közösségek identitásukat megtartva, szabadon, nagyobb politikai egységbe tömörüljenek. A rendszer megegyezésen alapuló jellegéből adódóan lehetőséget teremt a többség és a kisebbség viszonyának rendezésére, illetve a kisebbségek védelmére, fennmaradási lehetőségeinek és túlélési esélyeinek növelésére. A fokozott érdeklődést bizonyítani látszanak azok az adatok is, melyek szerint a világ lakosságának több, mint 40%-a él föderális formában, és még ennél is több valamilyen föderális elrendezésben. Talán nem véletlen, hogy a föderális vagy magukat annak tartó államok a világ legnagyobb kiterjedésű államai közé tartoznak.<sup>2</sup>

Kutatásaim során három kérdéskör vizsgálatát tartottam fontosnak: 1. a föderalizmus és a hozzá kapcsolódó fogalmak tisztázását, 2. a politikai gondolkodás történetében a különböző föderalizmuselképzelések elemzését, illetve 3. az EU politikai jövőjével kapcsolatos, ilyen irányú viták és tervek ismertetését.<sup>3</sup>

### A fogalom körüli viták

A föderalizmus témájának tengernyi irodalma és számos megközelítési módja, definíciója létezik. Némi túlzással azt is mondhatnánk, hogy csaknem minden föderáció külön esetet képvisel. Mielőtt rátéménk a meghatározások elemzésére, érdemes néhány föderalizmushoz kapcsolódó fogalmat tisztáznunk. A föderalizmus erdejében való könnyebb eligazodás érdekében számos szerző megkülönbözteti egymástól a *föderalizmust* és a *föderációt*. A Preston Kingtől eredő megkülönböztetés szerint a föderalizmus politikai eszmét, elméletet jelent, míg a föderáció magát a megvalósuló politikai rendszert jelöli.<sup>4</sup>

A *definíciók* között eltérés mutatkozik abból a szempontból, hogy hová helyeződik a hangsúly: egyes szerzők a megállapodás-jelleget, mások a megosztott hatalmat és az ebből fakadó eltérő eljárási és döntési mechanizmusokat állítják előtérbe, megint mások pedig a pluralizmus különböző formáit tartják döntő ismérveknek. A terminológiai vitákon túlmenően a fogalmi tisztázást nehezíti a föderatív állammodelleknek a társadalmi és politikai gyökereiből eredő sokszínűsége, a politikai intézmények létrejöttének eltérő módjai és működési

<sup>1</sup> Vö. Elazar, D. J. (1987): *Exploring federalism*. University of Alabama Press. 1–33.

<sup>2</sup> Duchacek, I. (1986): *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*. Westview Press Inc. 91–112.

<sup>3</sup> Kutatásaimat az OTKA T43186 számú pályázat keretében végeztem.

<sup>4</sup> Vö. King, P. (1982): *Federalism and Federation*, London, Croom Helm. 28–29.

mechanizmusai. Általában azt mondhatjuk, hogy a fogalmi meghatározás tekintetében jól elkülöníthető egymástól a jogi (jogbölcseleti, államelméleti), valamint a politológiai megközelítés és szemléletmód: jogászok ezeket és formális kritériumai mellett a politikatudomány rugalmasabb szempontrendszerrel érvényesít. A fogalom kiszélesedése és értelmezési lehetőségeinek új dimenziói elsősorban a szuverenitás kérdését előtérbe állító tradicionálisabb jogi szemlélet részbeni háttérbe szorítását eredményezték a nemzetközi szakirodalomban.

A legáltalánosabban elfogadott meghatározás a két kormányzati szint meglétét és egymásmellettségét emeli ki a kritériumok közül, és a föderációt a területi szerveződés olyan formájaként definiálja, amely egyetlen politikai rendszerben hangolja össze az egységet és a regionális sokféleséget, megosztva és alkotmányosan biztosítva a hatalmat a tagállami és a szövetségi kormányzat között. A téma egyik ismert kutatójának, Ivo Duchaceknek elsősorban az Egyesült Államokra fókuszált definíciójában az új politikai egység szervezése kerül előtérbe, amennyiben a föderációt olyan módként definiálta, amely a területiális közösségek egységbe szerveződését, „az egységes föderális nemzet” kialakítását segíti elő.<sup>5</sup>

Maurice Croisat és Jean-Louis Quermonne francia szerzőpáros *Az Európa és a föderalizmus* c. munkájukban a föderalizmus megállapodás jellegét domborítják ki, és olyan kormányzati módként definiálják, „amely egymástól különálló és egyenlő politikai közösségeket tömörítő megegyezésen (foedus) alapul, és abból a célból jön létre, hogy e közösségek – megőrizve különállásukat – együtt tevékenykedjenek és lépjenek fel. A társulást létrehozó alapmegállapodás közös intézményeket, szervezeti alapelveket, működési módozatokat, illetve megvalósítandó célokat fogalmaz meg.”<sup>6</sup> Kezdetben ezek a célok a szövetkezett közösségeknek a külső országokkal való viszonyát érintették, mint a védelem, a diplomáciai, a kül- és a kereskedelmi kapcsolatok területe. A kapitalizmus kibontakozásával azonban szükségessé vált a belső kapcsolatok szabályozása a társulást alkotó felek között, mint a közös gazdaságpolitika kialakítása, közös fizetőeszköz, egységes mértékegység stb. létrehozása.

Carl Joachim Friedrich arra hívja fel a figyelmet, hogy föderáció egyszerre jelöl  *folyamatot és struktúrát*, amennyiben a föderáció maga egy föderációs folyamat eredményeként jön létre, majd alkot egy új politikai közösséget és kormányzati rendet, amely autonómiát és egyenrangú részvételt biztosít a szövetségi döntésekben és intézményekben. Kiemeli, hogy a föderációs folyamat többirányú mozgást jelölhet. Egyfelől olyan folyamat leírására használják, amelynek során a korábban egymáshoz nem kapcsolódó területiális közösségek egy új egységet hoznak létre, másfelől viszont jelölhet ellenkező irányú, decentralizációs folyamatot is.<sup>7</sup> Folyamat abban az értelemben is – és ez az európai integráció szempontjából tanulságos –, hogy a konföderációk, amennyiben tartósan bizonyulnak, az idők folyamán föderációkká alakulhatnak. Így történt ez az Egyesült Államok, Németország, illetve Svájc esetében, amely utóbbi már csak történelmi gyökerekre utalva őrzi elnevezésében a konföderáció kifejezést, de valójában föderáció.

Daniel Elazar a fogalom tágabb értelmezése mellett száll síkra. A *föderális elrendezés* kifejezést használja, és ide sorol minden olyan konfigurációt, amelyben egynél több föderatív elvet alkalmaznak. A föderatív elv alkalmazása természetesen még nem jelenti a rendszer teljes kiépülését. A föderáció legfőbb jellemzője az elazari megközelítés szerint – többek között – a hatalom alkotmányos megosztásában, döntések tárgyalás révén előkészített mechanizmusában rejlik: „a legegyszerűbb definíció az *önkormányzás kiegészítve a megosztott hatalommal*”<sup>8</sup> – hangsúlyozza.

Összességében a föderalizmusnak legalább négy lehetséges megközelítési módjával találkoztam a szakirodalomban: 1. Az első értelmezés szerint a föderáció politikai, etnikai stb. közösségek egyesítésére szolgál, amelynek során egy új államalakulat jön létre. E koncepció, amely a nemzetépítő elemre, a „nation-building”-re és az új állam létrejöttére helyezi a hangsúlyt, elsősorban az amerikai modell példáját veszi alapul, és az amerikai szakirodalomban terjedt el. Ebben az értelmezésben a föderáció fogalma erősen kötődik a self-government és a demokrácia fogalmához. 2. A fogalom második – elsősorban az európai és főként a francia szakirodalomban elterjedt változata – a föderációt a központi hatalom korlátozására alkalmas szisztémaként írja le, amely biztosítja az egyén autonómiáját és szabadságának kibontakozását. Raymond Aron szerint például a XX. század az állam megerősödését hozta az egyén felett, és lényegében e fejlődésre való reakció-

<sup>5</sup> Vö. Duchacek, I.: i. m. 98.

<sup>6</sup> Croisat, M. – Quermonne, J. – M. (1999): *L'Europe et le fédéralisme*. Paris, Montchrétien. 11.

<sup>7</sup> Friedrich, C. J. (1971): *Tendance du fédéralisme en théorie et en pratique*. Bruxelles, Institut belge de Science politique. 30.

<sup>8</sup> Elazar, D.: i. m. 6.

ként, a „zárt nemzetállam elleni védelmi reflexeként” jött létre a szövetségi állammodellek iránti igény.<sup>9</sup> 3. A harmadik koncepció a hatalommegosztás területiális formájaként definiálja a föderációt, amelyben a hatalom a szövetségi szint és a tagállami szint között oszlik meg. (Itt érdemes megjegyezni, hogy a föderációk esetében helyesebb a kompetenciák, hatáskörök különböző szintek közötti megosztásáról beszélni.) Ez utóbbi meghatározás inkább technikai jellegű (döntéshozatali) elemre, a kormányzás mikéntjére helyezi a hangsúlyt, és hátterbe szorít benne a sokak szerint a föderatív állammodell eredeti jellegére, az államépítő elemre, egy új politikai entitás születésére való utalás. E felfogás bírálói elsősorban arra hivatkoznak, hogy a hatalom ilyen megosztása nem kifejezetten a föderáció sajátossága, hanem decentralizációé is. 4. A jogi megközelítés a szuverenitás kérdésére helyezi a hangsúlyt, a föderációt mint sajátos jellemzőkkel bíró államalakulatot vizsgálja, és a konföderációval való összehasonlításban elemzi a föderációt. A konföderáció esetében, mivel nincs szó új állam létrejöttéről, maga a szuverenitás az egyes államoknál marad, akik szabadon dönthetnek a közösen hozott törvények területükön történő végrehajtásáról. A föderáció esetében a szuverenitás nem marad a tagállamoknál, hanem áthelyeződik a „központba”, és annak hordozói a szövetségi intézmények lesznek.

A föderatív modell lényegében három fő elven nyugszik: a kormányzati szintek elválasztásának, az autonómiának és a részvételnek az elvén. A sikeres föderáció titka az elvek helyes alkalmazásában, a föderatív magatartás és az ún. „föderatív szellem” kialakításában rejlik. Ez a föderatív szellem tulajdonképpen magában foglalja az egység és sokszínűség egészséges egyensúlyának megteremtését, a lojalitást, a fair play szabályainak betartását, valamint a kompromisszumkészséget, mint az ellentétek és feszültségek csillapításának módját és eszközeit. Az elvek között meg kell még említeni a szubszidiaritást, a konszociatív jellegű, a tárgyalásos döntéshozatali, a szüntelen konszenzusra való törekvést és a jóindulatú beleegyezést. Ez eredményezheti csak a stabil és hosszú távú föderatív rend kialakulását. Mindezek hiánya „adminisztratív szabotázsokhoz” vezethet a tagállamok részéről, polgárháborút, végső fokon pedig a rendszer felbomlását eredményezheti. A föderációk többközpontúak, vagyis kulturális, politikai és adminisztratív centrumai általában nem esnek egybe. A pluralizmus elve pedig nem részesít előnyben egyetlen nyelvet, közösséget, kultúrát vagy vallást sem a másikkal szemben, még akkor sem, ha az szövetségi állam lakosságának többségét alkotja. A föderalizmus szorosan összekapcsolódik a demokrácia elvével, a pluralizmussal, és ellentmond a hatalom koncentrációjának, a föderáció és a diktatúra számos szerző szerint összeférhetetlen egymással.<sup>10</sup>

### A föderalizmus mint elmélet

Az előbbi meghatározásokból is mintegy szükségszerűen következik, hogy a föderalizmus mint elmélet sem tekinthető egységes gondolati vonulatnak, és meglehetősen eltérő politikai koncepciókból táplálkozik. Bár a modern szövetségi állam mintaképének az Egyesült Államokat tekintik, egyik alapművének pedig Alexander Hamilton – James Madison – John Jay: *A föderalista* c. munkáját, a föderatív kísérletek ennél régebbi keletűek, és az európai gondolkodók elképzelései is hosszabb történelmi múltra tekintenek vissza.

A modern kor első föderalista gondolkodójának Johannes Althusius tekinthető, aki 1603-ban íródott *Politica Methodice Digesta* c. művében elsőként írta le egy föderatív társadalom működési modelljét. Althusius egy új politikai rendszert képzel el, amelyet „természetes és önkéntes közösségek csoportosulása”-ként jellemez. Elméletének alapja: *consociatio*. Társadalma egymással szolidáris, erényes és felelős egyénekből áll, és különböző formájú és típusú közösségek – család, korporációk, helyi közösségek, területiális egységek (régik, tartományok) – egymásra épüléséből tevődik össze, amely közösségeket organikus kohéziós erő tart össze.

A nemzetközi jogban Samuel von Pufendorf adja az egyik első megfogalmazását a föderációnak, aki már Montesquieu előtt megfogalmazza a föderációk létrejöttének két fontos indokát: csökkentik a háborús konfliktusok veszélyét az őket alkotó államok között, és egyben védelmet nyújtanak a külső ellenséggel szemben. (Itt jegyzem meg, hogy a föderáció és a konföderáció fogalma gyakran keveredik a politikai gondolkodásban.) A gondolat föderatív hatalom formájában felbukkan Locke elméletében, és más összefüggésben megtalálható az ún. békeutópiákban is: Saint - Pierre abbé, és Kant örökkébe tervezeteiben.

A felvilágosodás politikai gondolkodása számos új elemmel gazdagította a föderalizmusra vonatkozó elképzeléseket. Montesquieu *Törvények szelleméről* íródott munkájában, amely az 1787-es amerikai alkotmányt

<sup>9</sup> Aron, R. (2000–2001): Comment étudier le fédéralisme ? *Commentaire*, no. 92. 824.

<sup>10</sup> Ez az álláspont Duchacek koncepcióját jellemzi.

is inspirálta, a különböző kormányzati formák elemzése kapcsán arra keresi a választ, hogy létezik-e olyan államberendezkedés, amely egyesíti a köztársaság és a monarchia jó oldalát. A szerző a szövetségi köztársaságban találja meg azt az alkotmányos berendezkedést, amely egyesíti a két kormányforma előnyeit: egyszerre biztosítja a rendszer belső stabilitását és külső védelmét. A kor dilemmája: a kisleptékű és nagyleptékű demokrácia vitája kihat a federalizmus értelmezésére is. A XVIII. században általánosan elfogadott volt az a nézet, hogy a köztársaság szükségképpen csak kis méretekben, városállami keretek között valósítható meg.

A területi dimenzió, az ország kiterjedése és lélekszáma Rousseau számára is fontos rendezőelvnek számít a kormányzati formák közötti különbségtételben. E tekintetben Rousseau-t is az a probléma foglalkoztatta, hogy milyen típusú államszövetségben és „miként egyesíthetjük a nagy népek külső hatalmát a kis államok hajlékony közigazgatásával és megbízható rendjével”.<sup>11</sup> A kis államoknak megfelelő demokráciát tekintve a legszerűlenebbnek, amelyek élvezik ugyan a közvetlen demokrácia előnyeit, ugyanakkor leginkább ki vannak téve a polgárháború és belső zavargások veszélyének. A védelem tehát Rousseau-nál is fontos szerepet játszik, de nem jut el a szövetségi köztársaság gondolatáig.

Számos tekintetben fordulatot hoz a federalizmus-elmélet szempontjából Alexis de Tocqueville munkássága. Tocqueville az Egyesült Államokban már konkrét gyakorlatot látott, egy működőképes szövetségi rendszerrel találkozott, amelyet szociológia alapossggal írt le és részletes vizsgálatnak vetett alá. Az amerikai föderatív modell kapcsán Tocqueville mintegy választ ad a felvilágosodás gondolkodóit foglalkoztató területiális dimenzió körüli bizonytalanságokra is: „területét tekintve az Unió nagy köztársaság, de abban a kis köztársaságokhoz hasonlít, hogy mily kevés dologgal foglalkozik a kormányzata”. A rendszer jellemzői között elsősorban a két különálló hatalom létét és pontosan körülírt tevékenységi körét, a fékek és egyensúlyok finoman szabályozott rendszerét, a községeknek, a helyi önkormányzatoknak mint a „szabadság kis köreinek” jogait és erejét emeli ki. Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy Tocqueville elemzi ugyan az amerikai szisztémát, de annak európai léptékű kivitelezhetőségéről nem gondolkodik.

Más utakat követ a föderatív modell keresésében Pierre-Joseph Proudhon: federalizmus-értelmezésében a hangsúly a föderáció megegyezései jellegére tevődik. Fontos eleme még elméletének a kölcsönösség és egyenlőség alapján történő társulás. Proudhonnak 1863-ban *A föderáció alapelvéről* írott munkájában adott klasszikus meghatározása szerint a föderáció „egyezményt, szerződést, megegyezést, megállapodást, társulást jelent, olyan megállapodás, aminek keretében egy vagy több családfő, község, községcsoport, illetve állam kölcsönösen és az egyenlőség alapján elkötelezi magát egymásnak egy vagy több meghatározott cél érdekében, s annak végrehajtása kizárólagosan a szövetség képviselőire hárul.” Az egyenlőség biztosításának garanciája pedig az, hogy „a végrehajtásának feladatával megbízott hatalom sohasem kerekedhet felül a létrehozókra”.<sup>12</sup> Mindez egyfajta biztosíték számára, hogy a szövetség ne váljon a centralizáció szinonimájává. Legfőbb problémája a hatalom és a szabadság közötti optimális egyensúly megteremtése, amely azonban bizonyos értelemben fordított arányban áll egymással, amennyiben a hatalom fokozatos gyengülésével (és ebben anarchista) egyre inkább nő a szabadság, és a társadalom egyre inkább felszabadul az állam nyomása alól. Montesquieu-höz hasonlóan Proudhon is inkább „közepes nagyságú, egymástól független csoportok” részvételével, a hatalommegosztás elvének legszigorúbb érvényesítésével véli kivitelezhetőnek a föderatív rendszert.

A XIX. és a XX. század fordulójára újabb fontos állomás az Európa - és federalizmus - gondolat történetében, amelyet a megszorodó Európa tervek száma is jelez. Noha a XX. század fordulóján már kezdtek kirajzolódni a maihoz hasonló egységes Európa kontúrjai, mégis a XX. század első nagy világháborújának kellett bekövetkeznie ahhoz, hogy ez a gondolat túllépjen az utópiák határán, megszülessenek az egységes Európa első realisztikusabb elképzelései, s a teoretikus szint után megjelenjenek az első világháborút követő rendezési elvek sorában. Ebben volt fontos szerepe Richard Coudenhove-Kalergi 1923-ban publikált *Páneurópa* című munkájának, amelyet „az egységes Európa első modern tervezete”-nek is neveznek. Könyve már közvetlenül is hatott több Európa-barát politikus és gondolkodó (Caudel, Valéry, Rilke, Ferrero, Ortega y Gasset, Beneš, majd később Churchill) nézeteire, valamint a Briand-féle európai rendezési kísérletekre.

Coudenhove-Kalergi a XIX. századi európai hegemonia összeomlásának elsődleges okát nem a kontinens gazdasági hanyatlásában, hanem elsősorban politikai rendszerének válságában látta, s annak megvál-

<sup>11</sup> Rousseau, J.-J. (1978): *A társadalmi szerződésről*. Budapest, Magyar Helikon. 562.

<sup>12</sup> Proudhon, P.-J. (1991): *A föderáció alapelvéről*. In: *Az anarchizmus* (szerk. Bozók András – Sükösd Miklós), Budapest, Századvég. 45. és 74.

toztatását sürgette. A feladat az európai államok szoros együttműködésén felépülő páneurópai föderáció megvalósítása, amely magában foglalná a kontinens összes, a nemzetek önrendelkezését elismerő, demokratikus országát. Ez a forma azonban csak akkor maradhat fenn tartósan, ha megfelelő gazdasági kooperáció és hatalmi egyensúly alakul ki az egyes tagállamok között, ahogy ez az Egyesült Államokban és Svájcban történt. „A páneurópai törekvések megkoronázása az Amerikai Egyesült Államok mintájára felépülő Európai Egyesült Államok lesz. Európa egységes entitásként jelenne meg más kontinensekkel és más világhatalmakkal szemben, s a föderáción belül minden egyes államnak maximális szabadsággal kell rendelkeznie”<sup>13</sup> – véli Coudenhove-Kalergi.

### A megvalósulás útjai

1945 után más történelmi kontextusban és más prioritásokkal fogalmazódott meg az európai integráció kérdése: hangsúlyosan előtérbe került Európa békéjének, a francia – német megbékélésnek, illetve a gazdaságin keresztül megvalósuló politikai integrációnak a programja. Mindez változást idézett elő az egység megvalósítására vonatkozó elképzelésekben is, bár eleinte nem jelentette a politikai integráció formájára vonatkozó korábbi elvek feladását. A spill over hatás, a gazdaságin keresztül megvalósuló politikai integráció koncepciójának mintegy „automatizmusként” való felfogása az integráció előrehaladásával számos új problémát vetett fel. Habermas több munkájában felhívta a figyelmet arra, hogy szembetűnő aránytalanság kezd kialakulni „az erős horizontális gazdasági integráció és a gyenge vertikális politikai integráció között”.<sup>14</sup> Az pedig, hogy a monetáris politika irányítása a független központi európai bank létrehozásával fokozatosan kicsúszott a nemzetgazdaságok irányítása alól, jelentős beavatkozási lehetőségtől fosztotta meg a nemzeti kormányokat. A politikai integráció területén mutatkozó hiátusok pedig felerősítették az európai demokratikus és legitimációs deficitet.

Az „egységes Európa” alakulásának dinamikáját a kormányköziség és szupranacionalitás kettőssége határozza meg és hajtja előre, amelyben – mint minden új politikai alakulat létrejöttében – megtorpanások, illetve látványos előrelépések sorozatai váltják egymást. (A szupranacionalitás egyébként legtöbbször a föderáció szinonimájaként jelenik meg az unióval foglalkozó szakirodalomban.) A kezdetben (elsősorban Spinelli tevékenysége révén) markánsan jelen lévő föderatív koncepciók mellett az 1960-as évek vitái, a luxemburgi kompromisszum, majd a csúcstalálkozók rendszerének kiépülése az 1970-es években már jelentősebb mértékben a kormányköziség irányába mozdította el az integráció folyamatát. (Ezek a tendenciák azonban nem minden vonatkozásban követték az integráció 1945 után formálódó koncepcióját, és talán nem is álltak teljes összhangban az „Alapító Atyák” elképzeléseivel.) A kormányköziség fokozott erősödésével egyre távolabb került egy valójában részleteiben talán sohasem teljesen átgondolt Amerikai Egyesült Államok mintájára létrejövő politikai integráció terve. A politikai egység keresésére vonatkozó elképzelések ebben az időben túl korainak bizonyultak, a föderációra vonatkozó kezdeti koncepciók pedig túlságosan homályosan megfogalmazottnak mondhatók.

A politikai integráció napjainkban ismét reflektorfénybe és a viták keresztútjába állította a további utak, lehetőségek, modellek és variánsok kérdését. Az Európai Unió politikai formája tekintetében erősen megoszlanak a vélemények. Egyszerű nemzetközi szervezet? Szokványos politikai rendszer, vagy az államszerveződés új formája, amely csak formális hasonlóságokat mutat a történelem során megvalósult föderációkkal? Mindenesetre nem illik bele a klasszikus föderáció – konföderáció dichotómiába, pontosabban bizonyos szempontból sajátos ötvözetben egyszerre foglalja magába mindkettő elemeit, amely klasszikus terminológiákkal és fogalmakkal és konkrét történelmi példákkal nehezen írható le. Olyan vegyes, hibrid képződmény, amely számos ponton nem követi a klasszikus föderációk létrejöttének folyamatát. Innen erednek a különböző elnevezések, koncepciók, magyarázatok a politikai integráció formáira vonatkozóan.

Abban a legtöbb szerző egyetért, hogy az unió struktúrájában a kormányköziség és a nemzetekfelettség elemeit ötvözi, amelynek kettőssége jól leképeződik az unió intézményrendszeri szintjén is. E kettősség meglátára utal Jean - Louis Quermonne, amikor a *kormányközi föderalizmus*ként jellemzi az unió jelenlegi állapotát, amelyben a közösségi elvek és módszerek, illetve a nemzeti kormányok jelenléte együttesen határozza meg

<sup>13</sup> Coudenhove-Kalergi, R. (1988): *Pan-Europe*. Paris, P.U.F. 123.

<sup>14</sup> Vö. Habermas (2004): Miért nem nélkülözheti az alkotmányos keretet az Európai Unió? In *Elméletek az európai egységről* (szerk. Szénási Éva). Budapest, l'Harmattan. 186–190.

az európai építést. A továbblépés tekintetében azonban erősen megoszlanak a vélemények, de döntően három irányvonal kristályosodik ki.

Az első koncepció – amely esősorban az angolszász irodalomban bukkan fel –, a kormányköziség dominanciájával és a status quo hosszú távú fennmaradásával számol. Abból indul ki, hogy az EGK államok közötti nemzetközi szerződés formájában alakult meg, fejlődését és politikáját elsősorban a nemzeti kormányok érdekei határozták meg. Minden ezzel ellentétes törekvés ellenére elsődleges szempont marad a tagállami érdekek érvényesítése. E nézet hívei azzal érvelnek, hogy a legfőbb döntési körök (az Európai Tanács és a Unió Tanácsa révén) továbbra is a nemzeti kormányok kezében vannak, és az integráció továbbra is elsősorban a nemzeti politikák (és főként a gazdaságpolitika) összehangolásáról szól.<sup>15</sup> (Milward, Magnette, Moravcsik)

A másik irányvonal a nemzetállamok föderációjának gondolata. Az elképzelés Jacques Delors-tól származik, és Joschka Fischernek 2000. május 10-én a Humboldt egyetemen tartott beszéde után terjedt el és vált népszerűvé. E koncepció az európai történelmi fejlődés amerikai modellől eltérő vonásait (Európa nyelvi és kulturális sokszínűségét, történelmi fejlődésének sajátosságait stb.) hangsúlyozza. Maga a nemzetállamok föderációja Delors szerint kettős célt tűz maga elé: „biztosítani kívánja a nemzetállam jövőjét a jelenlegi nemzetközi viszonyok között, és egyszerű és átlátható közös döntési és cselekvési struktúrát kíván teremteni” az uniós és a nemzetállami szint között. Mint a vele készült interjúból kiderül, már Delors is – a kompetenciák megosztása mellett – a megosztott szuverenitás elvét fogalmazza meg, amely gondolat a szubszidiaritás mellett Fischer koncepciónak is a gerincét alkotja.<sup>16</sup> (A koncepció gyenge pontja, hogy érvényes ugyan a francia államszerveződési modellre, de nem érvényes a föderatív modellre. Nem veszi figyelembe az európai államszerveződésben mutatkozó különbségeket.)

A harmadik vonulatot a poszt nacionális Európára vonatkozó elképzelések alkotják (Jürgen Habermas, Jean-Marc Ferry). Ez a szcenárió a politikai integrációnak egy poszt nemzeti állapot, egy új európai állam irányába való fejlődésével számol. Ellentétben az első koncepcióval, úgy véli, hogy jelentős kompetenciák kerültek át a nemzeti kormányoktól az európai intézményekhez szupranacionális szintre. Ferry túl szűknek érzi a létező föderatív állammodellek kereteit, és olyan új típusú államról ír, amely „szuverén államok föderációjából kiindulva épül fel, de túllép az egyszerű liga, társulás és konföderáció (Bund) formáján, és olyan közhatalomból áll, amely képes a tagállamok felelős képviselői által szabadon elfogadott közös törvények szentesítését és végrehajtását biztosítani; képes garantálni és tovább fejleszteni ezen államok közötti békés kooperáció kereteit a demokratikus közmegegyezés elvein alapuló politikai igazságosságot szem előtt tartva”.<sup>17</sup> Álláspontja közel kerül Habermaséhoz, aki a nemzeti politikai vívmányok (állampolgárság, jogok) európai léptékű kiterjesztésére, egy európai léptékű politikai kultúra és közéleti tér megvalósítására helyezi a hangsúlyt. Csak így jöhet létre – véleménye szerint – egy speciális föderatív állam, amely megvédi a tagállamok nemzeti integritását, mivel azok sokkal erősebb pozíciót foglalnak el az EU-ban, mint a hagyományos a föderatív állami keretben.

Mindenesetre az Európai Uniónak csak olyan felfogása jelenthet megoldást a kérdésben, amely szakít az eddig jól bevált merev kategóriákkal. Ma még az unió politikai szókincsében erősen jelen van a félelem a szuverenitástól való megfosztástól, a nemzeti érdekek csorbulásától, az állam gyengülő tekintélyétől, amelyet még nem képesek kellően ellensúlyozni olyan föderatív elvek, mint a lojalitás, a részvétel, a szubszidiaritás, a konszenzus, a megosztott szuverenitás vagy az autonómia. És ez az állapot még hosszú ideig fennáll, akár új politikai modellként fogjuk fel az Európai Uniót, akár a már meglévő kategóriákba kívánjuk besorolni.

<sup>15</sup> Vö. Magnette, P. (2003): *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris, Presses de Sciences Po, Milward, A. - Sorensen, V. (1993): Interdependence or integration? A national choice. In A. Milward (et al) *The Frontier of National Sovereignty, History and Theory 1945-1992*. London, Routledge, valamint Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Cornell University Press.

<sup>16</sup> Vö. Delors, J. (2001): De la question social en France et à l'Europe. Entretien avec Jacques Delors. *Esprit*. juin. 172.

<sup>17</sup> Ferry, J.-M. (2000): *La question de l'Etat européen*. Paris, Gallimard. 7-8.

*ÉVA SZÉNÁSI*

### **Federalism and the European Union**

The thought of the federal based union of Europe has been there in history for a long time. The fact that the topic of federalism has come to the front is closely connected with the future of the European Union and the discussions concerning the possible ways and methods of political integration.

As a result of my analysis I can state that the classical definitions of federation is not completely relevant to describe the political form of the European Union. Since it is such a mixed, hybrid formation which does not follow the developing process of the classical federations on several points. That is where the diverse definitions, conceptions and explanations concerning the political integration forms derive. However, only such an interpretation made by the European Union could ease the tension, which would break with the so - called 'nicely working' categories. Today in the political vocabulary of the European Union, the fear of the deprival of sovereignty, the fear of suffering damage on national interests and of the weakening prestige of the government are still strongly present. These are concerns, which cannot be balanced by such federative values as loyalty, participation, subsidiary, consensus, shared sovereignty or the autonomy. And this state will remain for a long time no matter that we consider the European Union as a new political model or we try to classify it into already present categories.